

MÉMOIRE

Commission des Finances publiques

Déposé le : 2020-12-04

N° : CFP-081

Secrétaire : 

PRÉSENTÉ À

LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI N°68
LOI VISANT PRINCIPALEMENT À PERMETTRE L'ÉTABLISSEMENT DE
RÉGIMES DE RETRAITE À PRESTATIONS CIBLES

PRÉSENTÉ PAR

L'OBSERVATOIRE DE LA RETRAITE

LE 5 NOVEMBRE 2020

Table des matières

Présentation de l'Observatoire de la retraite	3
1. Commentaires généraux sur le PL 68	4
Le développement de la littératie sur la retraite au Québec	4
L'insertion du PL 68 dans le portrait des régimes complémentaires	5
L'absence d'étude d'impact du PL 68	7
2. Commentaires particuliers sur le PL 68	10
Les aspects positifs du projet de loi	10
Les aspects problématiques du projet de loi	11
Les opportunités ouvertes par le projet de loi	13
Les menaces associées aux RRPC	14
3. Conclusion	17
4. Recommandations concernant le PL 68	18

Présentation de l'Observatoire de la retraite

Créé en 2014, l'Observatoire de la retraite (OR) est une initiative de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), qui s'adresse aux organismes et aux personnes qui veulent mieux comprendre pour agir sur l'institution de la retraite au Québec. L'OR a pour mission de réaliser et de diffuser des recherches sur le système de retraite au Québec, ainsi que de contribuer à l'enrichissement des débats publics sur cette question. L'Observatoire de la retraite regroupe des partenaires de différents horizons qui ont le souci d'inscrire les débats sur la retraite dans une perspective large, celle des politiques sociales et économiques qui sont structurantes pour le Québec.

observatoireretraite.ca

1. Commentaires généraux sur le PL 68

Avant d'aborder le projet de loi proprement dit, nous souhaitons faire trois commentaires généraux sur les finalités et les démarches du gouvernement du Québec entourant le dépôt de cette pièce législative importante pour l'avenir du système de revenu de retraite (SRR) au Québec.

Le développement de la littératie sur la retraite au Québec

En dépit du fait que le système de retraite est l'une des principales institutions de solidarité sociale au Québec, et qu'à ce titre, elle concerne tous les Québécoises et les Québécois, nous constatons que le niveau de compréhension des enjeux de fond reliés à la retraite est limité. Il existe un important fossé entre les connaissances d'un groupe restreint d'experts compétents en la matière et celles que peuvent avoir les citoyens en général. Des groupes sociaux et institutions cherchent, de différentes manières, à combler ce fossé qui est nuisible à la vie démocratique. Le fait que la retraite présente plusieurs aspects techniques ne peut être évoqué comme raison principale pour justifier l'existence d'un tel fossé. Il s'agit d'abord d'une question de volonté politique, essentielle pour donner un cadre et des moyens nécessaires pour mettre l'expertise disponible au service de la population.

À cet effet, les projets de loi sur les régimes de retraite constituent des occasions privilégiées pour permettre aux citoyens de s'approprier les questions relatives à la sécurité financière à la retraite. Étant donné qu'il s'agit d'un moment fort de la vie démocratique, le dépôt des projets de loi pourrait être accompagné de moyens visant à améliorer la littératie des citoyens vis-à-vis de la retraite. Nous soulevons ici deux ordres de questionnement relativement à cela :

- 1) Pourquoi dans le cadre des présentes consultations n'y a-t-il aucun document de présentation sur les RRPC, sur leurs origines, les expériences existantes de ce type de régimes, leur futur positionnement dans le système de la retraite, leur valeur ajoutée possible vis-à-vis d'autres options telles que les régimes de retraite à financement salarial, etc. ? Quels sont les principaux enseignements des travaux qui ont été réalisés dans le passé sur ce sujet ? Comment expliquer l'absence d'une étude d'impact pour un projet de loi qui concerne potentiellement au moins la moitié de la population active et des retraités ? À terme, une diminution des rentes en cas de crise financière pourrait potentiellement toucher plusieurs dizaines de milliers de retraités en même temps si les RRPC sont largement adoptés.
- 2) Pourquoi ne pas octroyer davantage de ressources à un organisme comme Retraite Québec afin qu'il puisse réaliser des présentations publiques et des séances d'information sur les détails des projets de loi aux groupes qui

en font la demande ? Ne devrait-il pas être dans la mission de cet organisme public de favoriser la diffusion des informations techniques importantes, comme celles d'un projet de loi, dans les organisations qui regroupent des participantes et participants (actifs et retraités) aux régimes de retraite ? Il est difficile à comprendre qu'en 2020, alors que nous disposons de moyens techniques efficaces pour rejoindre la population québécoise sur des questions d'intérêt général, il n'y ait pas de stratégie de diffusion de l'information dans la population par Retraite Québec. Ce volet n'exige pourtant pas énormément de ressources et constitue un levier de développement de la littératie sur la retraite.

L'insertion du PL 68 dans le portrait des régimes complémentaires

Le système de la retraite au Québec a connu au cours de la dernière décennie plusieurs ajouts, modifications et restructurations, sans qu'un cadre d'ensemble ne vienne lui donner une orientation générale et une lisibilité quant à l'avenir du SRR. Le rapport d'Amours constatait déjà cette tendance en 2013. Plus souvent qu'autrement, le législateur a réagi à des problèmes ponctuels en légiférant vis à vis de problèmes particuliers. Si le ministre des Finances a énoncé un certain nombre d'éléments justifiant la mise en place des RRPC, et si le rapport d'Amours a fourni des balises importantes pour les politiques publiques, nous constatons que l'on navigue encore à vue sur la retraite au Québec. Alors que le nombre de retraités au Québec ne cesse de croître, l'absence d'une véritable politique de la retraite, élaborée sur la base d'un dialogue social avec toutes les parties prenantes, se fait sentir.

Ainsi, certaines questions demeurent sans réponse à la lecture de la présentation du projet de loi :

- Quels sont les grands constats qui ont mené le gouvernement à déposer le PL 68 ? Quelle est la situation du SRR au moment du dépôt du projet de loi ? À quels besoins de la population répond-t-il ? La justification du PL 68 provient-elle d'enjeux de revenus ou de rémunération globale, de couverture des régimes complémentaires, de lutte à la pauvreté ou encore de favoriser la participation aux décisions ? Après plusieurs recherches, l'Observatoire de la retraite n'a rien trouvé de substantiel.
- Quelle est la place du PL 68 dans l'architecture d'ensemble des régimes complémentaires au Québec ? Quelles sont les alternatives possibles aux régimes à prestations cibles ? Pourquoi le PL 68 est-il nécessaire sous cette forme ? Existe-t-il une possibilité que le secteur public soit, dans un proche avenir, concerné par les régimes à prestations cibles, comme il l'a été ailleurs au Canada ? Là encore, les informations sur le sujet, si elles existent, ne semblent pas avoir été rendues publiques.

- Le PL 68 ne remet-il pas en cause des fondements de la Loi RCR ? Selon nous, il importe pour le législateur de se poser la question pour des raisons de cohérence institutionnelle. Sur plusieurs points importants qui sont également présentés plus bas dans les commentaires particuliers, le PL 68 peut sembler contredire l'architecture institutionnelle des régimes complémentaires de retraite, autant pour les régimes du secteur privé, que potentiellement pour ceux du secteur public. Il y a, en effet, des limites à créer de nouveaux régimes sans concevoir leur intégration dans le SRR du Québec. Le tableau suivant présente un aperçu des principales sources de remise en cause de la Loi RCR introduites par le PL 68 selon nous.

Tableau 1. Comparaison de certaines dispositions de la Loi RCR et du PL 68

Fondements institutionnels	Loi RCR	PL 68
Responsabilité du financement courant	Au moins 50% de la valeur de la rente financée par l'employeur (article 60)	Texte du régime (article 39 et 146.45) sauf pour les secteurs municipal et universitaire (article 146.97)
Responsabilité du déficit	Supporté par l'employeur	Supporté par les participants (actifs et retraités)
Responsabilité de gestion	Responsabilité fiduciaire du comité de retraite	Texte du régime : règles de partage des excédents et des déficits
Sécurité de la rente	Droits acquis	Interdiction d'une rente plancher
Amélioration du revenu	Indexation garantie	Indexation automatique interdite ; partage des excédents d'actif
Équité entre les groupes	Absence de comptabilité séparée	Utilisation des excédents d'actif et mesures de redressement (articles 146.9.1.4 et 146.70)
Équité entre les générations	Interdiction des disparités de traitement (LNT)	Utilisation des excédents d'actif et mesures de

		redressement (articles 146.9.1.5 et 146.48)
Droit d'information	Modifications du régime	Modifications des mesures de redressement (article 146.84)

L'information du tableau peut être interprétée de deux manières opposées. La lecture optimiste consiste à penser que le PL 68 répond aux besoins du SRR au plan des fondements institutionnels. La lecture pessimiste consiste à interpréter le tableau comme la déstabilisation des fondements institutionnels des régimes existants, notamment les régimes à prestations déterminées. Selon cette lecture, l'adoption du PL 68 risque d'accentuer la perception selon laquelle les participants des régimes à prestations déterminées existants constituent des privilégiés vis-à-vis du reste de la société¹. Dans tous les cas, ces aspects doivent, selon nous, être considérés par le législateur.

L'absence d'étude d'impact du PL 68

- L'adoption du PL 68 sous sa forme actuelle va-t-elle conduire à la déstabilisation ou à l'accélération de la remise en question des régimes à prestations déterminées existants ? Si la conversion directe semble impossible², qu'en est-il du risque de conversion indirecte qui consiste à fermer le régime à prestations déterminées pour le service futur et à créer un régime à prestations cibles ? Comment évaluer l'impact sur la rémunération globale des participants actifs d'une telle modification ?
- Certains éléments du PL 68 ne risquent-ils pas de favoriser la conflictualité sociale entre les participants actifs et les participants retraités dans les RRPC ? Les conventions internationales sur les politiques de l'emploi visent à favoriser le dialogue social et la participation des acteurs sociaux à la construction des politiques de l'emploi (article 3 de la convention 122 de l'OIT)³. S'il est possible d'associer les politiques de retraite aux politiques de l'emploi, il est

¹ Les régimes à prestations déterminées regroupent 1 224 478 participants au 31 décembre 2018, pour un actif total de 166,1 milliards de dollars. 2 463 000 personnes en emploi ne participent pas à un RCR. Source : Retraite Québec, *Rapport annuel de gestion 2019*, p. 106-107.

² Voir article 7.

³ Article 3. Dans l'application de la présente convention, les représentants des milieux intéressés par les mesures à prendre, et en particulier les représentants des employeurs et des travailleurs, devront être consultés au sujet des politiques de l'emploi, afin qu'il soit pleinement tenu compte de leur expérience et de leur opinion, qu'ils collaborent entièrement à l'élaboration de ces politiques et qu'ils aident à recueillir des appuis en faveur de ces dernières. Source : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122#:~:text=En%20vue%20de%20stimuler%20la,%C3%A0%20promouvoir%20le%20plein%20emploi%2C

légitime de se demander pourquoi les acteurs sociaux représentants les retraités, ou encore ceux représentant les personnes actuellement sans régimes de retraite (chômeurs, jeunes, travailleurs autonomes, etc.) sont généralement exclus des discussions sur la retraite au Québec.

- Ne conviendrait-il pas d'évaluer minimalement les conséquences que l'introduction des RRPC pourraient avoir sur le marché du travail ? Le gouvernement du Québec a probablement documenté les conséquences positives appréhendées de cette introduction. Il aurait été intéressant de les présenter publiquement. Parmi les conséquences négatives envisageables, la perte de confiance vis-à-vis du niveau de revenu provenant des régimes complémentaires de retraite pourrait avoir deux effets majeurs qui vont concourir au transfert des risques vers le marché du travail :
 - Du point de vue des participants actifs, le risque de réduction de la rente à la retraite et l'incapacité d'avoir des RRPC en fonction du salaire obtenu dans les dernières années de la carrière, va vraisemblablement avoir pour effet d'accroître les attentes de fortes augmentations de la rémunération salariale directe, afin de compenser la perte de valeur (actualisée) de la rémunération indirecte.
 - Du point de vue des participants retraités, la variation potentielle de la valeur de la rente ne peut-il pas provoquer une augmentation du taux de roulement en emploi du personnel retraité ? La personne retraitée n'aura-t-elle pas intérêt à retourner en emploi en cas de réduction de la rente, mais à quitter l'emploi dès que le niveau de la rente aura été rétabli ? Cela a-t-il été discuté et arrimé aux orientations prises par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale en matière d'attraction et de rétention de travailleurs expérimentés ? Dans un contexte de rareté ou de pénurie de main d'œuvre, cela nous semble essentiel à considérer.

Autant de questions qui demeurent, à la lecture de la documentation disponible autour du dépôt du PL 68, sans réponses. Au vu des enjeux que ce PL soulève, cela laisse minimalement perplexe. Le dépôt d'un projet de loi de cette nature sans études ou analyses de fond, qui n'est, de surcroît, pas accompagné d'une démarche de diffusion de l'information des principales dispositions du PL, met les groupes qui travaillent à améliorer la situation financière des personnes vis-à-vis de la retraite dans une position uniquement réactive et oppositionnelle.

De plus, cette situation ne facilite pas la participation des parties prenantes de la retraite à l'élaboration de propositions susceptibles de rallier le plus grand nombre. L'histoire du Québec montre que des exercices de concertation sociale autour de la définition de cadres de politiques publiques ont été fructueux et

structurants ; à l'inverse, leur absence conduit à des conflits sociaux et/ou juridiques qui dégradent les relations du travail et celles entre groupes sociaux, comme nous l'avons constaté dans le cas de la restructuration des régimes de retraite du secteur municipal. Vu son importance, la retraite devrait pouvoir bénéficier d'un forum permanent de dialogue social sur les politiques publiques qui la concernent.

2. Commentaires particuliers sur le PL 68

Le dépôt d'un projet de loi sur l'implantation des régimes de retraite à prestations cibles (RRPC) au Québec était attendu par les principaux acteurs du milieu de la retraite. Le choix du gouvernement du Québec d'aller de l'avant avec les RRPC s'explique, entre autres, par le fait qu'il a souhaité aligner sa législation sur celles d'autres juridictions et élargir sa « boîte à outils », selon l'expression consacrée. Les RRPC font leur chemin dans les pays occidentaux depuis plusieurs années et ils ont été introduits au Canada au début des années 2010. Le Nouveau-Brunswick, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique, l'Ontario, la Saskatchewan et le gouvernement fédéral ont soit déposé des projets de loi, soit voté la possibilité d'établir des RRPC au sein de leur juridiction. Il faut aussi rappeler que le Québec avait déjà ouvert la porte à ces régimes, en permettant qu'ils soient implantés dans certaines entreprises du secteur des pâtes et papiers (Projet de loi n°15, adopté en 2012), ainsi que pour certains régimes de retraite interentreprises (projet de loi n°34, adopté en 2015). L'actuel gouvernement a choisi de pousser de plusieurs crans la législation.

L'OR n'a pas été en mesure d'analyser de manière experte et exhaustive l'ensemble des dispositions du projet de loi. Cependant, nous sommes d'avis que des principes primordiaux, qui sont au cœur du modèle québécois de la retraite, agissent en quelque sorte comme des outils d'évaluation : l'importance de la sécurité du revenu à la retraite, la représentation démocratique des participants au comité de retraite et la cohérence institutionnelle avec le SRR. Nous avons regroupé nos commentaires sur les RRPC autour de quatre rubriques, de manière à exprimer les nuances qui s'imposent dans l'analyse.

Les aspects positifs du projet de loi

L'OR constate deux points positifs du projet de loi n°68 : l'interdiction de convertir directement un régime de retraite à prestations déterminées en RRPC et l'amélioration qu'il constitue par rapport aux régimes de retraite à cotisations déterminés, aux REER et CELI collectifs et aux milieux de travail ne disposant pas de régimes de retraite.

Dans une perspective d'amélioration des régimes de retraite, il est impératif que les milieux de travail où des régimes de retraite à prestations déterminées sont établis puissent subsister sans être convertis en véhicules d'épargne de moins bonne qualité. Il y a consensus là-dessus au Québec. De la même manière, il est important que des régimes de retraite de moins bonne qualité puissent être bonifiés. L'OR salue la décision du gouvernement d'opter pour le maintien des régimes à prestations déterminées là où ils ont déjà été implantés et la bonification de l'offre de régimes de retraite pour les milieux de travail où la qualité des régimes de retraite est moindre. Cela dit, cela doit se traduire par des résultats ; autrement nous aurons dérogé à un principe minimal de prudence (*Primum non nocere*). Ainsi, nous pensons que ces aspects positifs du PL 68 sont

liés à l'amélioration de la qualité de la couverture offerte, ce qu'une évaluation subséquente de son impact pourra mesurer. Cela permettrait de vérifier dans quelle mesure cette ambition a été traduite dans les faits. Des indicateurs et une démarche d'évaluation doivent donc être développés afin d'accroître le niveau de cohérence de cette politique publique vis-à-vis de l'architecture institutionnelle du SRR et des consensus sociaux qui l'ont justifiée.

Ensuite, la modification de la Loi sur le Régime de rentes du Québec permettant de reconnaître les périodes pendant lesquelles une personne reçoit, pour un enfant de moins de 18 ans, le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels est une innovation intéressante. Elle permet d'améliorer la sécurité du revenu de la part du régime public, tout en élargissant la définition des situations couvertes, dans un contexte où la rente moyenne obtenue par les participants est encore très loin du maximum possible dans le cadre des règles de calcul existantes.

Enfin, le PL 68 comporte des modifications aux règles encadrant la liquidation des droits des participants en cas de faillite de l'employeur ou l'administration par Retraite Québec de certaines rentes servies sur l'actif de ces régimes. C'est donc une occasion offerte par le gouvernement de modifier la législation afin d'améliorer la protection des régimes de retraite dans ces situations. L'intervention d'une autorité publique dans ces situations nous apparaît indispensable. À ce titre, le champ de son intervention devrait être élargi aux participants actifs, aux régimes dont le taux de capitalisation est inférieur à un certain seuil (à déterminer) afin d'éviter les conséquences sociales désastreuses en cas de faillite de l'employeur, ou encore aux participantes et participants à des régimes d'accumulation de capital lorsque le coût d'obtention d'une rente est jugé prohibitif dans le secteur privé au moment de la retraite.

Les aspects problématiques du projet de loi

Premièrement, le projet de loi n°68 confirme selon nous une tendance lourde, celle de faire reposer les risques financiers des régimes sur les épaules des participants et bénéficiaires, alors que ces derniers sont dans la situation la plus vulnérable aux chocs économiques. Bien que les retraités soient le groupe à être le moins sujet à une réduction de la valeur des droits, ils peuvent tout de même voir la valeur de leurs rentes diminuer. Il serait évidemment préférable que cette situation ne survienne jamais et que les rentes, ou une partie de celles-ci, soient garanties par le régime. En ce sens, tous les mécanismes possibles doivent être mis en place pour que les retraités soient épargnés par la baisse du niveau des prestations.

Deuxièmement, le projet de loi n°68 aurait pu être l'occasion de revoir la composition du comité de retraite pour les régimes de retraite où l'employeur n'assume peu ou pas de risques. La Loi RCR prévoit que le comité de retraite soit composé minimalement de trois membres, dont l'un provient des participants

actifs, un autre des participants non actifs et un membre indépendant. Puisque les RRPC font reposer l'ensemble des risques sur les participants, il semble logique que ces derniers devraient être largement majoritaires au comité de retraite. S'il est vrai que l'employeur peut être sollicité financièrement dans le plan de redressement d'un régime en difficulté financière, ces mesures sont dessinées dès l'établissement du régime ou renégociées ponctuellement. Le comité de retraite n'a théoriquement pas voix au chapitre. Ainsi, même dans ces circonstances exceptionnelles, aucun risque n'est pris par l'employeur qui justifierait la parité ou encore sa majorité au sein du comité de retraite.

Troisièmement, le rajustement de la rente, ou indexation, est une partie importante d'un régime de retraite, car elle prémunit les retraités contre la diminution de leur pouvoir d'achat. D'ailleurs, la majorité des Canadiens se disent prêts à dépenser plus pour un régime de retraite de qualité⁴. Une rente non indexée dans le contexte d'une inflation de 2 % par année fait diminuer le pouvoir d'achat d'environ la moitié sur un horizon de 30 ans. Trop peu de régimes de retraite à prestations déterminées du secteur privé offrent, selon nous, des rentes indexées.

À l'article 146.47, le projet de loi n°68 interdit le rajustement de la rente après la retraite en fonction d'un indice ou taux prévu au régime. Nous pensons que ce genre de disposition doit relever de la négociation entre les parties lors de l'établissement du régime. L'indexation pourrait ainsi être amputée dans le cadre d'un plan de redressement, ce qui nous semble beaucoup moins dommageable que la diminution de la rente de base. D'ailleurs, le PL 68 pousse le plus loin la séparation entre la rente normale et l'indexation, alors qu'elles étaient considérées conjointement par le passé. Si la tendance actuelle se maintient, la responsabilité de l'indexation sera entièrement supportée par les régimes publics, et non plus par un partage des responsabilités entre les employeurs, les participants, et les gouvernements. C'est un enjeu qui, selon nous, devrait être davantage examiné ou alors laissé à la négociation, avant d'interdire l'indexation automatique des rentes comme dans le cadre du PL 68. L'interdiction de l'indexation que l'on retrouve dans plusieurs législations récentes pourrait être interprétée comme une remise en cause du droit à un niveau de vie décent⁵ et une limite déraisonnable à la liberté de négociation⁶.

Quatrièmement, le PL 68 ne tient pas compte des nouveaux besoins de littératie vis-à-vis des participants potentiels. En effet, une compréhension approfondie du fonctionnement des régimes à prestations cibles est nécessaire pour analyser les raisons de l'augmentation des cotisations ou de la réduction des rentes, le cas échéant. Sans formation adéquate, il est difficile pour des participants mis devant une offre de RRPC de juger des circonstances dans lesquelles l'augmentation des cotisations et/ou la réduction des rentes versées peut survenir. Les recherches en

⁴ Baldwin, B. (2017). *The Pensions Canadians Want: The Results of a National Survey*

⁵ Qui peut s'interpréter comme des conditions de retraite « justes et favorables » au sens du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels auquel le Canada a adhéré en 1976.

⁶ Au sens de la convention 87 de l'OIT.

psychologie montrent que les personnes préfèrent généralement un gain certain (salaire, cotisations déterminées) à un gain incertain (cible de retraite)⁷. En l'absence de formation des participants et de leurs représentants, l'introduction des RRPC risquent donc de provoquer un rejet des régimes de retraite gérés collectivement.

Les opportunités ouvertes par le projet de loi

Bien que ce ne soit pas inscrit dans sa lettre, le projet de loi n°68 est l'occasion d'élargir la discussion collective sur les faillites d'employeurs et la réduction des droits des retraités. L'actualité des dernières années nous a fourni des exemples malheureux de bénéficiaires de régimes à prestations déterminées devant se contenter de moins que ce qui était prévu. Le passage d'une approche de solvabilité à une approche sur une base de continuité ne s'est pas fait sans heurts pour les retraités. Nous profitons ainsi de l'occasion de ce mémoire pour réitérer que la protection des droits des participants devrait être une priorité du système de retraite.

En ce sens, peut-être faudrait-il réviser les mesures prévues telle que la provision de stabilisation, ou en instaurer de nouvelles comme l'établissement d'un fonds d'assurance des retraites ? Ou encore pourrait-on désigner une institution publique ayant la responsabilité de reprendre et de gérer les actifs des participants pour un horizon temporel de plus de dix ans ? La rapidité avec laquelle les faillites d'entreprises et les coupures de rentes se sont succédé au cours des dernières années nous oblige à saisir toutes les occasions pour trouver des solutions.

Ensuite, le PL 68 peut être l'occasion de réfléchir à la mise en place de régimes sectoriels, comme c'est le cas en Ontario ou dans plusieurs pays européens. Au Québec, il existe un régime de rapports collectifs du travail⁸ qui permet à un comité paritaire d'administrer un régime de retraite sectoriel obligatoire. Ce type de régime a l'avantage de permettre une large couverture des personnes en emploi, quels que soient la profession, le statut d'emploi, l'employeur, ou encore l'ancienneté en emploi. On peut penser que le risque de réduction des rentes, ou encore que le coût individuel associé à l'augmentation des cotisations, est d'autant plus faible que le régime de retraite est de grande taille.

La mise en place de tels régimes serait particulièrement intéressante pour des secteurs comportant un grand nombre d'employeurs avec des établissements de petite taille⁹, des réseaux de franchises, ou encore de nombreux sous-traitants. L'attrait pour les régimes sectoriels existe également dans des secteurs d'activité avec un petit nombre d'employeurs, mais des professions comportant des conditions d'emploi très différentes, comme dans le secteur municipal ou

⁷ Gneezy, U., List, J. A., & Wu, G. (2006). "The uncertainty effect : When a risky prospect is valued less than its worst possible outcome", *The Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1283-1309.

⁸ Le régime des décrets de convention collective.

⁹ Des boutiques de commerce au détail par exemple.

l'éducation par exemple. L'intérêt de la formule des régimes sectoriels pour les autorités publiques dans le contexte du PL 68 est double : d'une part, elle permet d'améliorer rapidement le taux de couverture des régimes complémentaires dans la population active. D'autre part, elle permet de réduire les risques (et les coûts) des régimes de retraite par rapport aux régimes traditionnels d'employeur unique.

Enfin, le projet de loi n°68 est l'occasion d'élargir la réflexion sur les moyens de mutualiser les risques de placement et les risques de longévité afin d'améliorer les rendements et la sécurité des rentes. Nous pensons spontanément à l'épargne-retraite qui est gérée dans les institutions financières avec d'importants frais de gestion, que ce soit sous la forme de REER ou de RVER. D'autres pays comme le Royaume-Uni ont décidé de créer un véhicule d'épargne optimal pour les participants qui offre d'importants avantages par rapport à ce qui est disponible ici aux épargnants, en matière de simplicité et de frais de gestion. Il serait souhaitable que le gouvernement et la société en général réfléchissent aux moyens de mieux canaliser ces milliards de dollars pour le bénéfice des participants et de l'économie.

Les menaces associées aux RRPC

Si l'avenue de la conversion des régimes à prestations déterminées en RRPC a été écartée dans le PL 68, le législateur québécois s'est déjà ingéré dans des régimes de retraite en difficultés financières dûment négociés, comme ceux des régimes municipaux. Il nous semble préférable pour tous les acteurs que cela ne se reproduise pas dans le secteur public. À cet effet, un engagement clair du gouvernement viendrait rassurer les participants de régimes du secteur public qui pourraient être en difficulté, comme nous l'avons vu récemment avec le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE). Au-delà des modifications conjoncturelles apportées à ce régime, ses défauts structurels de conception font en sorte qu'il pourrait être tentant, pour le gouvernement du Québec, de démarrer un RRPC pour cette catégorie d'employés.

En outre, le PL 68 introduit, selon nous, des facteurs de déstabilisation du fonctionnement des comités de retraite. Ces derniers ne sont ni conçus, ni équipés pour appliquer les effets de l'arbitrage entre l'augmentation (ou la baisse) des cotisations, et la baisse (ou l'augmentation) des rentes actuellement versées¹⁰. Le PL 68 renvoie à la négociation collective (ou à une entente *ad hoc*) la responsabilité de déterminer les règles d'ajustement du régime en cas de sortie de l'équilibre, alors même que les retraités n'ont pas accès à la négociation¹¹. Les

¹⁰ Sauf dans l'article suivant de la Loi RCR :

150.1. Le comité de retraite peut, en tout temps, présenter à celui qui a le pouvoir de modifier le régime de retraite ses recommandations quant aux modifications qui pourraient être apportées au régime. 2000, c. 41, a. 87.

¹¹ Dans une décision récente, le juge invalide des dispositions législatives sur la restructuration des régimes de retraite dans le secteur municipal au motif que la suspension sans justifications de

articles du PL 68¹² sont loin d'être suffisants pour tenir compte de la position vulnérable des retraités et de prévenir les futurs conflits entre représentants des participants actifs et représentants des retraités. De plus, le PL 68 risque fort de mettre les représentants de l'employeur dans la position d'arbitre en cas de conflit entre les deux catégories de participants.

Au final, c'est l'objectif de la responsabilité fiduciaire¹³ du comité de retraite dans son ensemble qui est fragilisée. Et ce, d'autant plus que la version actuelle du PL 68 n'inclut pas de règles concernant la négociation du texte du régime entre les participants. Dans le cas des régimes sous la loi RCR, c'est le Code du travail qui est utilisé dans la quasi-totalité des cas connus, soit parce que le régime est négocié collectivement, soit parce que le régime est calqué sur un régime qui a été négocié collectivement. Quel est le modèle de régime de rapports collectifs qui doit être privilégié pour la mise en place des RRPC ? Si c'est le Code du travail qui est le modèle, il est nécessaire de rappeler que le statut des retraités dans ce régime de rapports collectifs n'a pas été prévu et que l'accréditation et le monopole de représentation sont des pierres angulaires de ce modèle.

Enfin, les RRPC introduisent un lien direct entre la situation financière du régime et le montant des cotisations et/ou de la rente versée pour les participants. Le PL 68 ne propose rien de spécifique à ce type de régimes concernant la politique de gestion des risques financiers. Aucune mesure d'évaluation ou de prévention des risques en amont n'est proposée pour ce type de régimes, alors même que ces outils existent. Rien n'interdit de penser que le réflexe, de la part des gestionnaires en situation de réduction probable des rentes, soit d'augmenter à court terme les risques pour augmenter les rendements. La gestion financière d'un RRPC peut ainsi devenir plus spéculative que prudente. La présence d'experts, des investissements en formation des membres, ou encore une meilleure surveillance des politiques de placement de la part de Retraite Québec devraient être envisagées avant l'adoption du PL 68¹⁴. Sinon, nous risquons

l'indexation automatique pour les participants retraités, par une partie au régime, constitue une entrave substantielle à la liberté d'association pour les participants retraités. Source : paragraphe 523 dans *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureure générale du Québec et Ville de Québec*, décision de la Cour supérieure du Québec, 9 juillet 2020.

¹² Articles 146.69, 146.9.1.4, 146.81 notamment.

¹³ Extraits de la Loi RCR :

150. Sauf dans le cas d'un régime de retraite garanti, le comité de retraite agit à titre de fiduciaire. 1989, c. 38, a. 150.

151. Le comité de retraite doit agir avec prudence, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable; il doit aussi agir avec honnêteté et loyauté dans le meilleur intérêt des participants ou bénéficiaires.

Les membres du comité de retraite qui ont ou devraient avoir, compte tenu de leur profession ou de leur entreprise, des connaissances ou aptitudes utiles en l'occurrence, sont tenus de les mettre en oeuvre dans l'administration du régime de retraite.

1989, c. 38, a. 151.

¹⁴ Voir : Franzen, D. (2010), "Managing Investment Risk in Defined Benefit Pension Funds", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 38, OECD Publishing ; Yermo, J. and C. Severinson (2010), "The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations", *OECD Working Papers on Finance, Insurance*

d'assister à une perte de légitimité des régimes complémentaires lorsque les premières situations de coupure des rentes seront médiatisées. D'autant que ces situations risquent de survenir dans un contexte de crise économique et/ou financière¹⁵ alors que la situation financière des ménages est déjà fragilisée.

and Private Pensions, No. 3, OECD Publishing ; https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_120515/lang--fr/index.htm

¹⁵ Voir le cas du système suédois de retraite : http://www.dialogue-social.fr/files_upload/documentation/201907111719270.doc-4339.pdf.

3. Conclusion

De manière générale, la pertinence des RRPC dans le paysage de la retraite au Québec ne va pas de soi. La sécurité du revenu à la retraite est d'une importance capitale pour les retraités et futurs retraités au Québec. En ce sens, les nouveaux régimes de retraite introduits par le législateur devraient être évalués en fonction de leur capacité à améliorer ce niveau de sécurité. Les RRPC vont-ils en ce sens ? Notre point de vue est contrasté et reflète le fait que les RRPC sont, selon nous, un couteau à double tranchant.

- D'une part, nous pensons que certaines situations confèrent aux RRPC une utilité : les milieux de travail où il n'existe pas de régime complémentaire de retraite, les milieux où il existe un CELI ou un REER collectif ou les milieux de travail où il n'existe qu'un régime de retraite à cotisations déterminées. Là où la couverture financière des travailleurs et futurs retraités est de mauvaise qualité, les RRPC peuvent constituer une avenue possible, à condition d'atteindre une taille critique et d'un suivi adéquat de son implantation. Même s'il existe déjà d'autres options sur la table au Québec, telles que les régimes de retraite à financement salarial (RRFS), *on peut penser que les RRPC présentent des atouts pour les retraités et futurs retraités dans un nombre limité de situations.* De là l'importance de mettre sur pieds des indicateurs et un processus d'évaluation des effets de la mise en place de ces régimes sur la qualité de la couverture financière des retraités.
- D'autre part, à part ces situations, nous pensons que les RRPC sont susceptibles de consolider des tendances régressives à l'œuvre dans l'univers de la retraite depuis plus d'une dizaine d'années au Québec et au Canada. Pensons au délestage des responsabilités financières des employeurs vis-à-vis des régimes, mais surtout au transfert du risque de financement sur les actifs et les retraités. Dans le cas de ces derniers, la possibilité que des coupures de rentes surviennent alors qu'ils sont dans une situation particulièrement vulnérable aux chocs financiers apparaît comme un net recul sur le plan de la sécurité financière ainsi que de la solidarité sociale.

Enfin, les dispositions du projet de loi n°68 sont globalement adéquates concernant la reconnaissance des périodes pendant lesquelles une personne reçoit le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels et l'offre de rentes viagères d'un montant variable par les régimes à cotisations déterminées et les RVER.

4. Recommandations concernant le PL 68

1. Le projet de loi devrait inclure la nécessité de développer des indicateurs et une démarche d'évaluation de l'implantation du nouveau type de régime et de l'impact des RRPC sur le système de revenus de retraite au Québec.
2. L'administration des régimes de retraite et des rentes par Retraite Québec devrait être élargie à toute situation dans laquelle un régime complémentaire de retraite est jugé en difficulté et étendue sur une période plus longue que celle actuellement en vigueur lorsque nécessaire.
3. Le projet de loi devrait inclure des dispositions établissant des mesures particulières de suivi et de formation des participants, ainsi que des membres des comités de retraite des RRPC.
4. Le projet de loi devrait inclure des dispositions afin d'interdire l'implantation de RRPC dans les secteurs municipal, universitaire et public.
5. Le projet de loi devrait inclure des dispositions établissant les conditions dans lesquelles un RRPC peut inclure une garantie de rente minimale.